



Sjøkrigsskolen

Bacheloroppgave

Anskaffelse av CBRN-Vernedrakter

Et dypdykk i utfordringer knyttet til P9517

av

Øystein Boga Ellingsen

Levert som en del av kravet til graden:

BACHELOR I MILITÆRE STUDIER - LEDERSKAP MED FORDYPNING I LOGISTIKK OG RESSURSSTYRING

Innlevert: April 2020

Godkjent for offentlig publisering

Publiseringsavtale

En avtale om elektronisk publisering av bachelor/prosjektoppgave

Kadetten har opphavsrett til oppgaven, inkludert rettighetene til å publisere den.

Alle oppgaver som oppfyller kravene til publisering vil bli registrert og publisert i Bibsys Brage når kadetten har godkjent publisering.

Oppgaver som er graderte eller begrenset av en inngått avtale vil ikke bli publisert.

Jeg gir herved Sjøkrigsskolen rett til å gjøre denne oppgaven tilgjengelig elektronisk, gratis og uten kostnader	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei
Finnes det en avtale om forsinket eller kun intern publisering? (Utfyllende opplysninger må fylles ut)	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nei
Hvis ja: kan oppgaven publiseres elektronisk når embargoperioden utløper?	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei

Plagiaterklæring

Jeg erklærer herved at oppgaven er mitt eget arbeid og med bruk av riktig kildehenvisning. Jeg har ikke nyttet annen hjelp enn det som er beskrevet i oppgaven.

Jeg er klar over at brudd på dette vil føre til avvisning av oppgaven.

Dato: 19 – 04 – 2020

Øystein Boga Ellingsen

Øystein Boga Ellingsen
Kadett

Forord

Denne bacheloroppgaven er skrevet av Øystein Boga Ellingsen fra høsten 19 til våren 2020 som avsluttende oppgave til utdanningen ved logistikk- og ressursstyringslinjen på Sjøkrigsskolen. Det har vært en svært lærerik prosess, og jeg vil benytte anledningen til å takke bidragsytere for god hjelp gjennom perioden.

Først vil jeg rette en takk til respondentene, som har stilt opp og bidratt med informasjon, egne tanker og et opplevd ønske om å kunne belyse forbedringspotensialer i prosjektprosessene i forsvarssektoren. Videre vil jeg takke Kommandørkaptein Petter Eik-Andresen i Forsvarsmateriell for gode samtaler, kursdeltakelse og råd underveis. Kapteinløytnant Geir Christian Lie ved KNMT / SSS har også bidratt med konstruktive samtaler, rettleiding og innsikt i prosjektprosessen, og tilgang på mye relevant dokumentasjon.

Jeg vil til sist rette en stor takk til Kommandørkaptein Rune Sletmo ved Sjøkrigsskolen for svært god veiledning og konstruktive samtaler som har ført meg på rett spor i prosessen.

Jeg håper du som leser finner oppgaven spennende, og at funnene kan brukes til å synliggjøre problematikk som kan finnes igjen ved flere prosjekter enn P9517.

Bergen, Sjøkrigsskolen, 19-04-2020

(Signatur)

Sammendrag

Anskaffelse av materiell er noe av det viktigste, og vanskeligste vi gjør i Forsvaret. Uten riktig materiell til rett tid og med rett ytelse ville Forsvarets operative kapasiteter vært redusert. Det er derfor svært viktig at forsvarssektoren har en velfungerende prosjektmetode som sikrer at materiellet det er behov for anskaffes på en god måte. Med utgangspunkt i forsvarsektorens prosjektmetode tar oppgaven for seg hvorfor P9517 – «Soldatutrustning – Anskaffelse av nye CBRN vernedrakter til Forsvaret» ikke leverte i forhold til resultatmålet *tid*. Forskningen er avgrenset til å kun ta for seg problematikken rundt anskaffelsen av vernedraktene.

I lys av prosjektteori tar oppgavens diskusjon for seg et utvalg respondenter og deres opplevelse av prosjektgjennomføringen og konsekvensene av denne. I tillegg til respondentenes svar, er forskningen supplert med erfaringer fra informanter med mangeårig erfaring fra prosjektprosessen til forsvarssektoren. Respondentenes svar er strukturert med utgangspunkt i prosjektfasen funnene hadde konsekvenser for.

Funnene i forskningen viser at det i hovedsak var beslutninger som ble tatt i forprosjektfasen som resulterte i store uforutsette problemer senere i prosjektprosessen. Disse problemene skapte store forsinkelser for mottak og distribusjon av vernedraktene. Det er flere og sammensatte årsaker til at beslutningene som ble tatt tidlig i prosessen var uheldige. Hovedfunnene i forskningen viser at det i hovedsak var manglende kompetanse og erfaring i prosjektarbeid hos prosjektorganisasjonen som medførte følgefeil. Oppgaven viser spesielt til to uheldige beslutninger. Første problemet var prosjektets utlysning av tre delsystemer samtidig. Dette resulterte i manglende ressurser til å håndtere alt av tekniske data. Det andre problemet var beslutningen om at det skulle anskaffes enkeltartikler. Problemene med dette var at krigsoppsettingsplanene hos operative avdelinger var oppsatt med komplette sett, som krevde ytterligere arbeid med både fysisk og regnskapsmessig overføring av materiellet.

Oppgaven viser også til flere mindre problemer som har bidratt til forsinkelser; herunder uavklarte roller og myndighet, uhensiktsmessig organisering av prosjektet og problemer med å avstemme balansen mellom resultatmålene tid, kostnad og kvalitet.

Fordeling av vernedraktene til de operative avdelingene ble bestemt i 2011. Siden den gang har det vært flere organisatoriske endringer i Forsvaret. Endringene gjør at antall anskaffede vernedrakter oppleves å ikke stemme overens med dagens operative behov. Som en konsekvens av dette har operative myndigheter stoppet distribusjonen av vernedraktene for å få oversikt over materiellet og prioritere utleveringer etter egne operative vurderinger.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	ii
Sammendrag.....	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Figurer og tabeller.....	1
Forkortelser	2
1 Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Motivasjon	3
1.3 Problemstilling.....	4
1.4 Presiseringer.....	5
1.5 Avgrensninger.....	5
1.6 Struktur	6
2 Teori	7
2.1 PRINSIX	7
2.2 Tid.....	9
3 Forskningsdesign.....	10
3.1 Om designet	10
3.2 Svakheter ved oppgaven	11
3.2.1 Respondentene	11
3.2.2 Intervjuform	12
3.2.3 Oppgaveforfatters arbeidsbakgrunn.....	12
3.3 Oppgavens totale gyldighet og pålitelighet.....	13
4 Drøfting.....	15
4.1 Forprosjektfasen.....	15
4.1.1 Organisering.....	15
4.1.2 Roller og myndighet	16
4.1.3 Kompetanse.....	17
4.2 Gjennomføringsfasen	18
4.2.1 Gjennomføringsstrategi.....	18
4.2.2 Kvalitetsutfordringer.....	19
4.3 Avslutningsfasen.....	20

4.3.1	Kjøp av enkeltartikler	20
4.3.2	Overføring til drift.....	21
4.3.3	Distribusjonsstopp.....	23
5	Konklusjon.....	24
5.1	Anbefalinger	25
6	Kildeliste	26
6.1	Bøker:.....	26
6.2	Rapporter/dokumenter:	26
6.3	Nettsteder:	26
6.4	Intervju:.....	27
6.5	Informanter:	27
7	Vedlegg.....	28
7.1	Vedlegg A – Dokumentasjon på mangler	28
7.2	Vedlegg B – Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsspørsmål.	28
7.3	Vedlegg C - Intervjuguide	29

Figurer og tabeller

Figur 1: PRINSIX Prosjektmodell (Forsvaret).....	7
Figur 2: Prosjekttrekanten (Metier, 2020f)	8
Tabell 1: Respondent- og informantoversikt.....	11

Forkortelser

ARF	Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren
CBRN	Kjemisk (c), biologisk (b), radiologisk (r) og nukleær (n)
DIF	Driftsenhet
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FABCS	Forsvarets ABC Skole
FD	Forsvarsdepartementet
FL	Fremskaffelsesløsning
FLO	Forsvarets Logistikkorganisasjon
FMA	Forsvarsmateriell
GO	Gjennomføringsoppdrag
KD	Kravdokument
KNM T / SSS	KNM Tordenskjold / Senter for Skipsteknikk og Sikkerhet
KOP	Krigsoppsettingsplan
LOA	Lov om offentlige anskaffelser
MRD	Milliarder norske kroner
ODG	Oppdragsgiver
PA	Prosjektansvarlig
PE	Prosjekteier
PRINSIX	Forsvarssektorens prosjektmodell
SAP	Modulbasert styringssystem Forsvaret benytter til innkjøp, logistikk mm.
SSD	Sentralt Styringsdokument

1 Innledning

I dette kapittelet aktualiseres bakgrunnen for valgt tematikk i tillegg til å gjøre rede for oppgaveforfatterens motivasjon for valgt emne, avgrensinger, presiseringer og presentasjon av problemstilling.

1.1 Bakgrunn

«Investeringer i materiell og EBA utgjør årlig en stor del av det samlede forsvarsbudsjettet, og er et viktig virkemiddel for å videreføre og videreutvikle forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet, 2019b, s. 4). Forsvarssektoren anskaffer materiell til flere milliarder kroner årlig. I forslag til statsbudsjettet for 2020 var investeringsbudsjettet til Forsvarsmateriell (FMA) på 16 MRD, eller 20.3 MRD om en også regner med eiendom, bygg og anlegg (EBA) (Forsvarsdepartementet, 2019a, s. 24). Disse enorme summene skal forvaltes på en god måte, noe som ikke bare kreves og forventes av skattebetalerne, men er lovfestet i Lov om offentlige anskaffelser (LOA) (Anskaffelsesloven, 2016, § 1). Som et ledd i denne prosessen har forsvarssektoren gjennom PRINSIX en standardisert måte å gjennomføre anskaffelser på.

Det er en rekke forhold som kan ha innvirkning på hvordan et prosjekt gjennomføres. Prosjektmetoden PRINSIX styrer blant annet prosessene rundt organisering, kravsetting, fremskaffelsesløsninger, materielldriftsplaner, usikkerhetsstyring og kostnadsstyring. Prosjekter skal i tillegg forholde seg til omfattende lovverk og retningslinjer ved anskaffelser som LOA og Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF). De overnevnte regelverkene er ikke uttømmende og er totalt sett relativt komplekse.

1.2 Motivasjon

I perioden 2013 – 2016 jobbet undertegnede som CBRN-instruktør ved KNM Tordenskjold / Sjøforsvarets Sikkerhetssenter¹. Som instruktør ved en avdeling som er ansvarlig for undervisning av CBRN-beskyttelsesutstyr i Sjøforsvaret, ble jeg kjent med anskaffelsen av nye vernedrakter til Forsvaret. SSS var i P9517 brukerrepresentant for Sjøforsvaret, og brukte mye ressurser på å hente inn behovsdata fra brukere, heller enn på primærvirke som var undervisning.

¹ Sjøforsvarets Sikkerhetssenter endret navn i 2017 til Senter for Skipsteknikk og Sikkerhet, men beholdt akronymet SSS.

Avdelingen ble ved flere anledninger opplyst om at draktene skulle utleveres til brukerne. Til tross for dette stoppet materiellet opp hos sentrallagre uten at brukere mottok sine innmeldte behov. Det var som følge av dette stor frustrasjon i både CBRN-seksjonen og hos brukerne i de operative avdelingene.

Etter starten på Sjøkrigsskolen reiste vi i faget operativ logistikk til Gardermoen militære flyplass som en del av et seminar sommeren 2019. Der ble jeg igjen oppmerksom på mangelen av vernedrakter fra tiden ved SSS. På det tollfrie lageret ved FN/NATO-seksjonen var flere containere med vernedraktsartikler lagret. Jeg ble oppmerksom på dette og tok en telefon til mine tidligere kolleger hvor jeg fikk bekreftet at det fortsatt var mangler i systemet.

Sett bort fra en hurtiganskaffelse på et mindre antall vernedrakter i 2007 for å dekke operative behov frem til P9517 ble ferdig, var Forsvarets beholdning av vernedrakter den utdaterte modellen NM 143. Disse ble anskaffet i 1991 og vurdert diskvalifisert for bruk i 2006/2007 (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 1). Sommeren 2018 ble prosjekt 9517 terminert, 33 måneder etter opprinnelig fastsatt framdriftsplan (Forsvarsmateriell, 2018, s.7). Hva kunne så være årsakene til at prosjektet var avsluttet når det fortsatt var mangler ved operative avdelinger i Forsvaret?

Etter hvert som jeg undersøkte det overnevnte nærmere, ble jeg presentert for håndfast dokumentasjon² på at det var mangler hos flere avdelinger i Sjøforsvaret. Det var da ikke et spørsmål om hvorvidt P9517 leverte innenfor resultatkravene, men heller hva de bakenforliggende årsakene var til at prosjekt 9517 ikke leverte i forhold til tidsplanen.

1.3 Problemstilling

Med bakgrunn i det overnevnte tar jeg for meg følgende problemstilling:

«Hvorfor leverte ikke P9517 «Soldatutrustning - Anskaffelse av nye CBRN vernedrakter til Forsvaret» i forhold til resultatmålet tid?»

²Dokumentet er lagt ved som vedlegg A, men er på bakgrunn av sikkerhetsgradering sendt til veileder og sensor på graderte datasystemer.

1.4 Presiseringer

Forsvarssektorens prosjektmetode PRINSIX fikk oppdaterte fasenavn som følge av *nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren* fra 1. januar 2020. Jeg vil i oppgaven bruke disse nye navnene, til tross for at P9517 benyttet den eldre versjonen av retningslinjene i sin prosjektprosess. Dette har ingen konsekvenser for oppgavens innhold.

1.5 Avgrensninger

Resultatmål etter forsvarssektorens prosjektmetode innbefatter tid, kostnad og kvalitet. Det viste seg tidlig i undersøkelsesprosessen at tid var den største faktoren i problematikken knyttet til anskaffelsen av vernedraktene. Oppgaven avgrenses derfor til å ta for seg resultatmålet *tid* av hensyn til forskningsspørsmålet.

Prosjekt 9517 tok i sin helhet for seg anskaffelse av tre forskjellige materielltyper; vernedrakt, kjemikaliedrakt og rensedrakt. Vernedraktene sto for størsteparten av anskaffelsen, og dokumentasjon på mangler ved avdelinger i Sjøforsvaret omfatter ikke kjemikaliedrakter eller rensedrakter. Oppgaven vil derfor avgrenses til å omfatte anskaffelsen av vernedraktene og prosessene rundt denne.

PRINSIX tar for seg prosjekters livsløp fra en idéfase til materiellet er overført til drift og prosjektorganisasjonen terminert. Funnene i forskningen kan verken relateres til *idéfasen* eller *konseptfasen*. Oppgaven avgrenses derfor til å kun ta for seg *forprosjektfasen*, *gjennomføringsfasen* og *avslutningsfasen* iht. forsvarssektorens prosjektmetode.

1.6 Struktur

For å gi leseren best mulig oversikt over oppgavens innhold, er den strukturert på følgende måte:

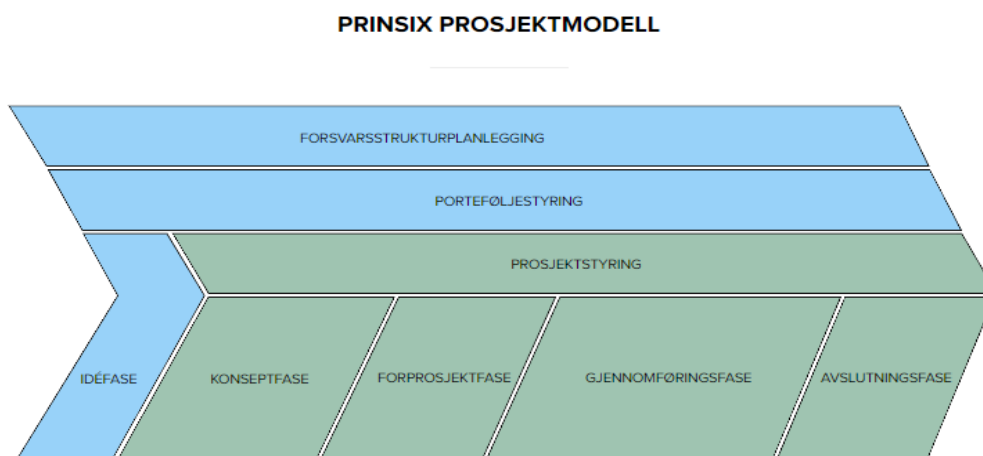
- Kapittel to gjør rede for oppgavens teorigrunnlag som er forsvarets prosjektmodell med fokus på resultatmålet tid.
- Kapittel tre beskriver metoden som er benyttet i forskningsprosessen for å svare best mulig på forskningsspørsmålet.
- Kapittel fire tar for seg oppgavens funn. Her drøftes resultatene av forskingen sett i sammenheng med teorigrunnlaget. Det er valgt å strukturere drøftingen etter de aktuelle fasene i forsvarssektorens prosjektmetode suksessivt, og belyse forskningsfunn knyttet til fasene. Hensikten er å styrke forståelsen av årsakssammenhengene som er funnet.
- Kapittel fem presenterer forskningens konklusjon i forhold til beskrevet problemstilling, samt å komme med anbefaling til videre forskning.

2 Teori

I dette kapittelet vil jeg anvende relevant prosjektteori til å gjøre rede for forsvarssektorens prosjektmodell og dets resultatmål. Derneft vil det greies ut om resultatmålet *tid* ettersom forskningsspørsmålet setter søkelys på dette.

2.1 PRINSIX

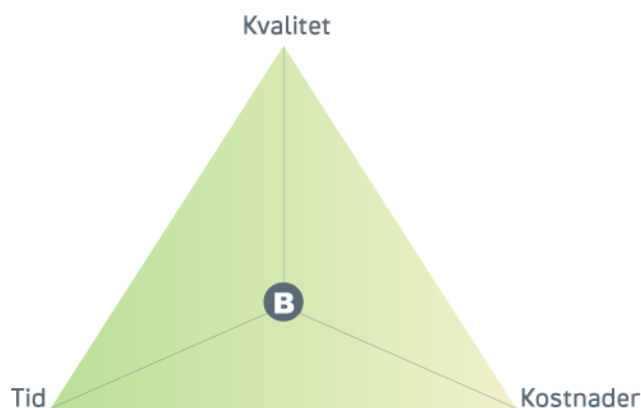
PRINSIX er forsvarssektorens prosjektstyringsmetode og baseres på *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren* som utgis av Forsvarsdepartementet (FD). Prosjektmetoden beskriver de forskjellige prosessene fra en idé til prosjektet termineres når materiellet er levert til bruker i avslutningsfasen. Prosjektmodellen er illustrert i figur 1. Modellen skal anvendes i alle investeringsprosesser i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2019b, s. 5).



Figur 1: PRINSIX Prosjektmodell (Forsvaret).

Prosjektansvarlig (PA) som leder prosjektprosessen fra forprosjekt til terminering, styrer etter resultatmålene tid, kostnad og ytelse (Forsvarsdepartementet, 2019b, s.15). Resultatmålene er i PRINSIX illustrert gjennom *trekanten* og viser at det er et forhold mellom de nevnte målene. I PRINSIX er begrepet *ytelse* endret til *kvalitet* (Metier, 2020f). Annen prosjektteori som også anvendes utenfor forsvarssektoren og det offentlige, viser til de samme resultatfaktorene, men kaller sammenhengen for *jerntriangelet* (Karlsen, 2018, s. 28).

Hensikten med prosjektstyring er å opprettholde balanse mellom resultatmålene basert på de gitte rammebetingelsene og forventningene som er gitt av oppdragsgiver (ODG) i et gjennomføringsoppdrag (GO). Dette er illustrert i figur 2.



Figur 2: Prosjekttrekanten (Metier, 2020f)

I forprosjektfasen planlegges det totale omfanget av tid, kostnad og kvalitet. Sentralt styringsdokument (SSD), tidligere fremskaffelsesløsning (FL), er et resultat av forprosjektfasen og danner grunnlaget for GO. Rammebetingelsene fra ODG skal blant annet beskrive kostnader, effektmål og tidsperspektiv (Forsvarsdepartementet, 2019b, s. 13). PA må så forholde seg til rammebetingelsene og prioriteringen av prosjektets tid, kostnad og kvalitet, hvor fastlåste resultatomål gir prosjekter svært lite spillerom (Karlsen, 2018, s. 98).

Prosjektgrupper med god erfaring og riktig kompetanse er et viktig hjelpemiddel for å holde balansepunktet på rett plass i trekanten (Metier, 2020f). Forutsetningene for prosjektet kan skape flere dilemma hvor forskjellige interessenter har forskjellige mål. Dette kan bidra til å skyve balansepunktet i trekanten. Stort fokus på kvalitet vil ofte føre til økt kostnads- og tidsforbruk. Overdrevent fokus på tid kan svekke kvaliteten og øke kostnadene, mens fokus på kostnad kan medføre økt tidsforbruk og svekket kvalitet (Metier, 2020f).

Prosjekter er aldri helt like og varierer med hensyn til kompleksitet og omfang. En må forvente at det vil oppstå avvik og endringer gjennom et prosjekt. God styring av prosjektgruppen er derfor viktig slik at leveransen svarer til det behovet bruker har, innenfor de gitte rammebetingelsene (Forsvarsdepartementet, 2019b, s. 14).

2.2 Tid

Et av de store spørsmålene for et prosjekt er hvor lang tid det vil ta (Metier 2020d). Rammebetingelsene gitt fra oppdragsgiver skal alltid beskrive et forventet ferdigstillestidspunkt (Forsvarsdepartementet, 2019b, s. 13). Basert på rammebetingelsene utarbeides det en framdriftsplan som PA videre bruker for å oppnå resultatmålene gitt i GO, som er vedkommendes ansvar (Forsvarsdepartementet, 2019b, s.15).

Enkelte aktiviteter i prosjektet må gjennomføres før andre kan påbegynnes, og prosjektets varighet, sluttdato og andre sentrale leveranser må beregnes ut fra gitte tider og logiske sammenhenger (Metier, 2020e). Planlegging dreier seg derfor om å bruke tid på å samle inn erfaringsdata, definere forutsetninger og bruke kunnskapen i prosjektorganisasjonen til å anslå varighet og viktige avhengigheter i tidsplanen. Dette kan være utfordrende dersom man ikke har utført samme type jobb før (Metier, 2020d).

Det oppstår endringer underveis i nesten alle prosjekter (Karlsen, 2018, s. 302). Endringer av de fleste faktorer i et prosjekt kan gjøre at tidsperspektivet påvirkes. Prosjekter er av natur usikre, hvor det for eksempel er vanskelig å anslå hvor lang tid en forhandling vil kunne vare et par år frem i tid. Struktur, prosjekt- og rammebetingelser, leverandørforhold, erfaringer og kunnskap er eksempler på usikre faktorer i et prosjekt (Metier, 2020e). Oppsummert er det både komplisert og en del usikkerhet knyttet til fastsettelse av framdriftsplan.

Videre er det i utarbeidelsen av framdriftsplanen gitt brukeransvarlig (BA) et ansvar for å støtte prosjektansvarlig med tilgang på ressurser hos relevante aktører, og at framdriftsplanen er samstemt mellom disse (Forsvarsdepartementet, 2019b, s. 19). Når en mister tilgang på nøkkelressurser i en periode, kan det oppstå forsinkelser som medfører at sluttdato må flyttes (Metier, 2020a). En mister typisk tilgang på nøkkelpersonell i situasjoner hvor man henter personell fra primærorganisasjonen som skal støtte med gitte arbeidsoppgaver i ett prosjekt (Andersen, Grude & Haug, 2016, s. 18). Organisering av et prosjekt er derfor viktig, og påvirker en rekke forhold som blant annet ressurstilgang og beslutningstaking (Karlsen, 2018, s. 155).

3 Forskningsdesign

I dette kapitlet presenteres valgt forskningsdesign for å besvare forskningsspørsmålet best mulig. Det gjøres også rede for svakheter ved designet, og hvilke valg som er gjort for å motvirke de nevnte svakhetene. Til sist beskrives oppgavens totale gyldighet og pålitelighet.

3.1 Om designet

Forskningen er gjennomført som en case-studie med bruk av et intensivt, kvalitativt design.

I valg av forskningsdesign er det lagt vekt på faktumet at oppgaveforfatterens kompetanse om prosjektmetoden til Forsvaret og P9517 generelt er begrenset. Da forskningen startet var det ingen åpenbar og entydig årsak til at prosjektet hadde vært forsinket, med de konsekvensene det medførte. Kvalitativ metode er da best egnet til å besvare forskningsspørsmålet (Jacobsen, 2005, s. 131). Det har også vært viktig å få frem enkeltpersoners opplevelser og erfaringer rundt prosjektet. Personer i forskjellige roller kan ha helt ulik opplevelse av prosjektprosessen og det er forsøkt å få fram flere individuelle opplevelser av prosjektet, som gjøres ved bruk av et intensivt design (Jacobsen, 2005, s. 89).

Det er foretatt individuelle intervju med flere i prosjektorganisasjonen. FLO har vært representert som mottaker av materiellet fra prosjektet. Ansatte i FMA som er fagmyndighet for anskaffelser i Forsvaret er også representert i tillegg til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som ser operative faktorer ved problemer og mangler etter en materiellanskaffelse. Utvalget er forsøkt gjort representativt for prosjekter generelt, men spesielt hva gjelder P9517.

Utvalget av respondenter og informanter er beskrevet i tabell 1.

Intervjuobjekt	Avdeling	Rolle
Respondent 1	FMA/Felleskapasiteter/Miljø	Teknisk ansvarlig/Systemansvarlig
Respondent 2	FLO	Distribusjon ved overføring til bruker
Respondent 3	FMA/Prosjektavdeling	Teknisk saksbehandler
Respondent 4	FOH/J4/ING/CBRN	Operative konsekvenser
Respondent 5	FMA/Prosjektavdelingen	Prosjektleder 09 - 14
Informant 1	FMA / Investeringsavd.	Fagekspert prosjektutdanning
Informant 2	FMA / Investeringsavd.	Fagekspert prosjektgjennomføring

Tabell 1: Respondent- og informantoversikt

Intervjuene er blitt gjennomført med middels struktureringsgrad³ for å besvare forskningsspørsmålet på en best mulig måte. Respondentene fikk mulighet til å ta opp tema etter eget ønske, men for å ha lik tilnærming til alle respondentene og for å ha kontroll over at alle relevante tema ble diskutert fulgte oppgaveforfatteren en intervjuguide⁴. Etter respondentenes frie forklaring ble det fulgt opp at alle spesifiserte tema som var ønsket diskutert for å dekke oppgavens formål ble adressert.

Oppgaven er også gjennomført som en case-studie. Det var ønskelig å se på gjennomføringen av P9517 spesielt, som er avgrenset i tid, størrelse og sted. Dette er faktorer som er felles for case-studier (Jacobsen, 2005, s. 92). Jacobsen (2005) skriver også at en kan finne ting vi ikke var klar over på forhånd ved å gå i dybden på et enkelttilfelle.

3.2 Svakheter ved oppgaven

3.2.1 Respondentene

Undersøkelsesdesignet og problemstillingen gir rom for enkelte svakheter ved oppgaven. Den første svakheten er respondentenes villighet til å åpne seg i et intervju, og å besvare spørsmålene så ærlig og oppriktig som mulig. Forsvaret er en organisasjon som har veldig åpne og transparente arkivsystemer. Dette gjør det mulig for personell i organisasjonen å finne ut hvem som har deltatt i prosjektorganisasjonen og ellers bidratt i prosjektprosessen. Det kan derfor tenkes at respondenter unnlater å fortelle informasjon for ikke å bli holdt personlig ansvarlig for utfordringer og/eller problemer som oppsto i og etter prosjektet. I denne type metode er det også en bias⁵ at respondenten svarer det respondenten tror intervjuer ønsker å høre og kommer med egne syn som nødvendigvis ikke er fakta, men som respondenten tror passer godt inn (Jacobsen, 2005, s. 150). For å styrke oppgavens reliabilitet⁶ ble samtlige respondenter informert om anonymisering av svarene de gav under intervjuene. Avgjørelsen ble tatt for å motvirke de over-

³ Middels struktureringsgrad gir rom for at respondentene selv kan ta opp temaer, men hvis et av de nevnte temaene ikke berøres, skal intervjuer sørge for at dette blir tatt opp (Jacobsen, 2005, s. 146).

⁴ Intervjuguiden er vedlagt oppgaven i vedlegg B.

⁵ Bias i forskning er når resultater eller slutninger systematisk avviker fra det egentlig rette (Braut, 2019).

⁶ Reliabilitet er en betegnelse på om resultatene er riktig og om vi kan stole på dem. For å oppnå dette må vi gjennomføre undersøkelsen på en riktig måte (Jacobsen, 2005, s. 20).

nevnte problemstillingene. Det ble fortsatt viktig å presisere hvilken avdeling de aktuelle informantene tilhørte, da respondenter med forskjellige roller vil kunne ha ulikt syn på prosesser og beslutninger.

Dessverre fikk ikke oppgaveforfatteren etter gjentatte forsøk over tid, mulighet til å intervju brukersvarlig i prosjektet. Vedkommende er den eneste personen som var en del av prosjektorganisasjonen gjennom hele prosjektets levetid. Et resultat av det er at meningene og synspunktene til den brukersvarlige, som hadde en sentral koordinerende rolle, ikke fremmes. Dette kan være en svakhet med oppgaven.

3.2.2 Intervjuform

Valg av intervjuform er viktig ved innhenting av informasjon fra respondenter. Dette blir spesielt viktig i denne oppgaven da forskningsspørsmålet søker å finne feil. Det ble gjennomført to intervju ansikt til ansikt og tre intervju over telefon. Sistnevnte kan resultere i at en mister noe av tillitsforholdet en ville hatt ved personlig oppmøte (Jacobsen, 2005, s. 143). Spesielt to faktorer var utslagsgivende for at de fleste intervjuene måtte gjennomføres over telefon. Oppgaven gjennomføres for det første med begrensede økonomiske ressurser. For det andre er det stor geografisk spredning mellom respondentene til oppgaven. Det ble derfor ikke hensiktsmessig eller økonomisk gjennomførbart å reise til respondentenes arbeidssted for å gjennomføre intervjuene. Jacobsen skriver at det på et generelt grunnlag er mindre og færre trusler for oppgavens gyldighet og pålitelighet ved personlige intervju, men at dette ikke må tas som en absolutt sannhet (Jacobsen, 2005, s. 144).

Fysisk nærhet under intervjuene kan på den andre siden bidra til andre typer problemer som unormal oppførsel, da intervjuobjektet kan påvirkes av for eksempel ansiktsuttrykk og kroppsspråk. Denne effekten kalles intervju effekten⁷ (Jacobsen, 2005, s.144).

3.2.3 Oppgaveforfatters arbeidsbakgrunn

Oppgaveforfatteren jobbet i perioden 2013 – 2016 ved SSS som instruktør innen CBRN-vern. Dette gjorde at undertegnede selv var påvirket av usikkerheten og frustrasjonen som beskrevet i kapittel 1.2. Fagmiljøet innenfor CBRN er relativt lite. Dette krever et tett samarbeid på tvers

⁷ «Intervju effekten innebærer at intervjuers fysiske nærhet kan medvirke til at intervjuobjektet opptrer mer unormalt» (Jacobsen, 2005, s. 144).

av forsvarsgrener og ansvarsområder, både innen øvelser, operasjoner og undervisning. Oppgaveforfatteren kjente derfor til flere av personene som var involvert i prosjektorganisasjonen. I tillegg til dette hadde også SSS en brukerrepresentant i prosjektgruppen som holdt seksjonen oppdatert på prosjektets status. Som følge av disse faktorene kan forskningen ha blitt påvirket av bias, og undertegnede kan ha vært forutinntatt i meningene om hvordan P9517 ble gjennomført.

3.3 Oppgavens totale gyldighet og pålitelighet

Etter å ha presentert svakheter ved oppgaven, er det svært viktig for oppgavens validitet⁸ å poengtere hvilke valg som er tatt for å unngå at designets svakheter gjør oppgavens funn ugyldige og upålitelige.

Respondentene opplevdes som svært åpne og ærlige gjennom intervjuene, både i form av kritikk og ros. Anonymiteten bidro til åpenhet og ærlighet, da respondentene selv fikk påvirke graden av anonymitet. Flere respondenter gav positive tilbakemeldinger direkte rettet mot skjermingen av identiteten. Jacobsen beskriver at følelsen av anonymitet medvirker til at respondentene svarer mer sant (Jacobsen, 2005, s. 264). Videre er utvalget av respondenter valgt for å presentere forskjellige synspunkter og opplevelser av prosjektgjennomføringen. Respondentene har således vært uavhengig av hverandre og opplevdes å ha forskjellige motiver og interesser. Dette styrker oppgavens validitet og interne gyldighet⁹ (Jacobsen, 2005, s. 218). Jacobsen (2005, s. 216) skriver videre at man kan styrke oppgavens gyldighet ved å trekke inn fagekspert. Det er trukket inn to informanter med svært god innsikt i prosjektprosesser, i den hensikt å beskrive normale prosedyrer og typiske fallgruver. Informantene har bidratt til å gi undertegnede et bedre teoretisk og historisk grunnlag for å tolke påstandene og faktorene respondentene har beskrevet.

Hva gjelder svakhetene beskrevet i punkt 3.2.2, er telefonintervju et godt alternativ som er svært rimelig. Telefonintervju øker respondentens følelse av anonymitet i forhold til personlig intervju, og reduserer intervjueffekten (Jacobsen, 2005, s. 143). Dette blir spesielt viktig ettersom forskningen søker etter faktorer som førte til feil. Begge de valgte intervjuformene bidrar altså

⁸ Validitet sier noe om vi faktisk måler det vi ønsker å måle, som igjen deles opp i intern- og ekstern gyldighet (Jacobsen, 2005, s. 19).

⁹ Intern gyldighet går på om resultatene oppfattes som riktige (Jacobsen, 2005, s. 214).

til mer åpne og ærlige svar fra den enkelte respondents perspektiver som styrker oppgavens gyldighet (Jacobsen, 2005, s. 264).

Svakheten som beskrives ved arbeidsbakgrunnen fra SSS er så langt tilbake i tid, og innsikten i prosjektet på daværende tidspunkt var så begrenset at det ikke er gjort andre tiltak enn å være bevisst på dette. Videre har oppgaveforfatteren til tross for nært samarbeid i fagmiljøet, aldri vært i møter eller samtaler med noen av oppgavens respondenter. Svakheten ansees derfor som liten og at tilstrekkelige tiltak er gjort.

Oppgavens respondenter representerer flere av rollene i prosjektorganisasjonen. Dette gjør at fravær av brukeransvarlig ikke er kritisk for oppgavens gyldighet, men gjør heller at oppgaven får færre nyanser av prosjektprosessen. Utvalget av respondenter vurderes derfor som tilfredsstillende til å kunne besvare forskningsspørsmålet.

Basert på de overnevnte tiltakene som er iverksatt for å motvirke designets svakheter, ansees studiens interne gyldighet som sterk. Til tross for at utvalget av respondenter er forsøkt å gjøres representativt for prosjekter generelt, vil likevel prosjekter være forskjellig i organisering og i forhold til resultatmål. Det som er likt, er prosessene for å nå de ulike resultatmålene. På grunn av dette er det en viss svakhet ved den eksterne gyldigheten¹⁰, da kvalitative studier med få respondenter alltid vil møte generaliseringsproblemer (Jacobsen, 2005, s. 130). Reliabiliteten vurderes som god da flere respondenter har vist til like årsakssammenhenger.

Oppgaven viser til enkelte svakheter, men oppgaveforfatteren mener at forskningsspørsmålet kan besvares på en tilfredsstillende måte, gitt oppgavens forskningsdesign og de overnevnte tiltakene.

¹⁰ Ekstern gyldighet sier noe om i hvilken grad et funn kan generaliseres til å gjelde også i andre sammenhenger (Jacobsen, 2005, s. 20).

4 Drøfting

Anskaffelse av nytt materiell er noe av det viktigste, men også noe av det mer kompliserte vi gjør i forsvarssektoren. Materiellet skal svare til gitte resultatmål i tillegg til å holdes innenfor rammebetingelsene som gis av ODG, som i forsvarssektoren er FD.

Gjennom intervjuer og samtaler med personell fra prosjekt- og fagmiljø i FMA og Forsvaret, ble det gjort en rekke funn. Disse vil her gjennomgå og drøftes med utgangspunkt i prosjektfasen funnene er gjort i, oppgavens teorigrunnlag og forskningsspørsmålet.

4.1 Forprosjektfasen

4.1.1 Organisering

Prosjektorganisasjonen i P9517 var en gruppe bestående av aktører fra ulike forsvarsgrener og dermed ulik geografisk tilknytning. Fagmiljøet innen CBRN-vern er lite og spredt mellom blant annet Bergen (SSS), Kolsås (FMA/FLO) og Sessvollmoen (FABCS). Som et resultat av dette var det behov for samordnet møtevirksomhet hvor hele organisasjonen var representert (Respondent 3). BA som er ansvarlig for ledelse og koordinering av totalprosjektet var stasjonert på Dombås, og det ble besluttet at møtevirksomhet skulle gjennomføres der. Respondent 5 beskrev utfordringer med å komme seg til Dombås og mente det ville vært enklere å gjennomføre møtevirksomheten i for eksempel Bergen. Enkelte av respondentene hadde en opplevelse av *start-stopp problematikk*¹¹ som følge av møtenes korte sammenhengende varighet og den lange reisetiden. Utfordringene oppleves som et resultat av den svake matriseorganiseringen prosjektet var oppsatt med (Respondent 1, 3 og 5). Svak matriseorganisering er typisk for blant annet de fleste mellomstore prosjektene i forsvarssektoren, hvor det hentes ut personell fra primærorganisasjonen. Dette kan ha bidratt til å gjøre arbeidet med møteorganisering ekstra utfordrende. Karlsen (2018, s. 160) beskriver at en svak matriseorganisasjon kan skape uforenelige krav, lojalitetskonflikter og prioriteringsproblemer mellom prosjekt og primærorganisasjon hos enkelte medarbeidere. Konsekvensene av dette var at prosjektets personellressurser ikke alltid var tilgjengelig på samme tid, noe som kan ha bidratt til at sluttdato måtte flyttes. En kan utfra det overnevnte argumentere for at møtevirksomheten kunne vært koordinert på en bedre måte, og dermed unngått unødvendig tidsbruk.

¹¹ Problemer når du starter arbeid, men ikke får tilgang på planlagte ressurser og må utsette arbeidet (Respondent 5). Med hensyn til oppgaven går det ut på at personellressurser var utilgjengelig når det var behov for dem.

Enkelte respondenter mente også at prosjektet kunne vært organisert på andre måter. Respondent 3, som i dag arbeider som prosjektleder, ville utnyttet arbeidstiden bedre når man først møtes. Et konkret forslag ville vært å ha arbeidssamlinger på to til tre dager istedenfor én (Respondent 3). Prosjektsamlingene kunne således unngått deler av *start-stopp problematikken* og sannsynligvis arbeidet mer effektivt. Til tross for den økte sannsynligheten for mer effektive samlinger sitter ofte prosjektledere med 5-7 forskjellige prosjekter, som alle anses som «like viktig» (Respondent 5). En økt varighet på samlingene i dette prosjektet ville muligens gått utover andre prosjekter med lignende behov for fremgang.

4.1.2 Roller og myndighet

Det var et høyt kostnadsfokus i prosjektet. Flere av respondentene adresserte konflikter mellom ODG og prosjektorganisasjonen i forprosjektet. FD var på dette tidspunktet veldig klar på at prosjektet var nødt til å overholde den økonomiske rammen gitt i oppdraget (Respondent 1). Bevilgningen til prosjektet gav en styringsramme på 95,8 MNOK, med en total kostnadsramme på 111,1 MNOK.

Det ble raskt tydelig at FD ville ha tett oppfølging av prosessene i prosjektet med bakgrunn i de strenge kostnadsrammene som ble satt (Respondent 1). En representant fra ODG fulgte opp prosjektet med intensjon om å ferdigstille prosessen raskt (Respondent 3). På en side kan det oppleves positivt at Forsvarsdepartementet sender en person for å følge opp prosjektet. Det kan bidra til en følelse av at prosjektets oppgaver prioriteres og at arbeidsoppgavene er viktig. På den andre siden kan det oppleves kontrollerende og bidra til at den enkelte prosjektarbeideren blir hemmet i gjennomføringen av jobben. Faktumet at oppdragsgiver var representert med det som opplevdes som et medlem i prosjektet, gav grobunn for problemer med roller og myndighet i prosjektgruppen. Dersom interessenter med makt og innflytelse er negative til spesielle sider ved et prosjekt, kan det ha ødeleggende følger for framdriften i prosjektet (Andersen et al., 2016, s. 24). PRINSIX beskriver også at mangler ved forståelsen av roller og ansvar i et prosjekt er en fallgrube, og gir rom for forskyvning av resultatmål (Metier, 2020b).

Videre i forprosjektet var det en del interessekonflikter mellom prosjekt og oppdragsgiver, blant annet i forhold til antall drakter og justering av budsjett. Budsjettet viste seg å være vanskelig å endre på daværende tidspunkt (Respondent 5). Forsvaret opererer normalt med 5-års investeringsplaner for prosjekter i såkalte perspektivplaner. Dette gjør at planlagte kostnader er vanskelig å endre, selv om de faktiske kostnadene endres, slik som P9517 opplevde på dette tids-

punktet (Respondent 5). Resultatet av den tette oppfølgingen ble at prosjektmedarbeidere opplevde at FD bidro til å skyve på balansen i prosjektets resultatmål slik at det store kostnadsfokuset resulterte i forlenget tidsbruk.

4.1.3 Kompetanse

Flere beslutninger som ble tatt i oppstarten av prosjektet viste seg å være svært vanskelig å få gjort noe med senere i prosjektprosessen (Respondent 1). Et eksempel på dette er budsjettproblematikken nevnt i punkt 4.1.2. Enkelte i prosjektorganisasjonen til P9517 hadde begrensede forkunnskaper innen prosjektarbeid (Respondent 3). En utfordring med prosjektgjennomføringer i Forsvaret er at personell som blir tildelt rollen som prosjektleder ofte mangler den formelle utdanningen som kreves for å lede et prosjekt iht. forsvarssektorens prosjektmodell (Informant 1). Dette støttes av PRINSIX som forklarer at manglende kompetanse hos sentrale rolleinnhavere er en identifisert fallgrube (Metier, 2020c). Termineringsrapporten til P9517 har i tillegg identifisert manglende overlapping og forståelse for prosjektet ved bytte av prosjektledere og medlemmer underveis i prosessen. Dette underbygger de overnevnte problemsstillingene, da den manglende overlappingen og forståelsen for prosjektet medførte forsinkelser i tid (Forsvarsmateriell, 2018, s. 12).

Et av de belyste problemene fra enkelte representanter var den manglende konsekvenstenkingen for senere faser. Når en ikke har erfaringer fra prosjektarbeid blir ofte avslutningsfasen glemt, og det tas ikke nok hensyn til *overføring til drift* (OTD) i tidlige faser (Respondent 3).

Spesielt to funn ansees som utslagsgivende for tidsforskyvningen i vernedraktsprosjektet. Beslutningene om valg av gjennomføringsstrategi og kjøp av enkeltartikler istedenfor å kjøpe hele sett. Disse avgjørelsene ble tatt tidlig i prosjektprosessen, av personell som ikke hadde særlig erfaring med prosjektarbeid. Det er viktig å bemerke at det ikke er gjort funn i forskningen som tilsier at prosjektorganisasjonen ikke ønsket å gjøre en god jobb, men konsekvensene av disse to beslutningene skulle tydelig vise seg i senere faser av prosjektet.

4.2 Gjennomføringsfasen

4.2.1 Gjennomføringsstrategi

P9517 var et prosjekt som skulle anskaffe tre forskjellige delsystemer; vernedrakter, kjemikaliedrakter, og rensedrakter (Forsvarsdepartementet, 2012, s. ii). Utlysningen av konkurransen ble således gjort av alle delprosjektene samtidig, og i samme utlysning. Vurderingen om å lyse ut alle delsystemene samtidig, ble på den ene siden gjort i håp om at én leverandør vant konkurransen om produksjon av *samtlig*e delsystemer (Respondent 5). Gevinsten som kunne oppnås med én leverandør virket svært stor. Stordriftsfordeler med redusert pris, forenklet kommunikasjon med færre kanaler og bedre oppfølging mot kun én bedrift, er alle mulige områder prosjektet kunne tjent på sett opp mot resultatmålene. Rasjonale og begrunnelsen for å gjennomføre kun en konkurranseutlysning ansees å være rimelig.

På den andre siden er CBRN-vern et fagfelt som stiller særlige krav til materiellet, ettersom feil og mangler kan få store konsekvenser for personellets sikkerhet og avdelingers operative evne. Det er derfor ikke veldig mange leverandører som har mulighet til å produsere tilfredsstillende produkter, i den skalaen Forsvaret ønsket. Delsystemene hadde en viss likhet, men var samtidig teknisk forskjellige. Leverandører som kunne levere ett av delprosjektene, kunne for eksempel ikke levere det andre delprosjektet på grunn av de tekniske spesifikasjonene (Respondent 5).

Resultatet av utlysningen ble tre forskjellige leverandører til hver av de tre delsystemene, noe som var prosjektets «worst case scenario» (Respondent 5). Følgene av dette var spesielt at prosjektet måtte koordinere og kommunisere opp mot flere leverandører samtidig. Dette la press på spesielt teknisk personell med hensyn til økende arbeid med blant annet stamdata¹² (Respondent 5). Merarbeidet med å konkurranseutsette alle delsystemene under ett, opplevdes å ha en klar sammenheng med noe av forsinkelsen i prosjektet (Respondent 3). Forsvarssektorens prosjektmodell viser også til at for mange parallelle linjer kan føre til at nødvendig personell blir utilgjengelig og prosjektet faller ut i tid (Metier, 2020d).

Tidstapet ved å utlyse alle delprosjektene samtidig hvor prosjektorganisasjonen skulle gjennomføre samtlige av dem, kunne ha vært unngått ved å prioritere annerledes i gjennomføringsstrategien. Respondent 5 beskriver blant annet at undersøkelser av markeder i forkant av utlys-

¹² Stamdata er teknisk data som gir informasjon om hvert enkelt materiell i SAP

ningen burde vært gjort bedre. Det finnes en rekke allianseland som har gjort tilsvarende anskaffelser, og med noe bedre undersøkelser i forkant kunne man kanskje forutsett de nevnte utfordringene og valgt en annen gjennomføringsløsning.

4.2.2 Kvalitetsutfordringer

Prosjektet ferdigstilte kravdokumentet (KD) i konseptfasen, hvor ulike fagmiljøer bidro med brukerkrav. Disse ble senere justert av de tekniske saksbehandlerne i prosjektorganisasjonen. Leverandørene som hadde fått oppdraget, startet i gjennomføringsfasen produksjonen av draktene etter flere møter med prosjektet. Kontrakt var skrevet og godkjent, og man hadde avstemt hvilken kvalitet det skulle være på produktene. Ved mottak av første leveranse av vernedrakter, oppdaget prosjektet at glidelåsen ikke var av det avtalte merket. Dette førte til spørsmål om hvorvidt kvaliteten på glidelåsen var tilstrekkelig (Respondent 5). Det er som tidligere nevnt svært viktig at CBRN-vern utstyr holder høy kvalitet, og en kan da ikke være tvilende på om materiellet fungerer slik det har til hensikt å gjøre. Det spredte seg en usikkerhet rundt kvaliteten og beskyttelseevnen til vernedraktene hos brukere og prosjektet som følge av denne merkeforskjellen. Det ble derfor bestemt at glidelåssystemet måtte kontrolleres før man gjenopptok leveransen av flere vernedrakter. Dermed ble en ny forsendelse mottatt og testet på nytt av norske tropper for å kvalitetssikre utstyret (Respondent 5).

Kravdokumentet er det teknisk styrende dokumentet og legger føringer for hva en anskaffelse skal inneholde og hvilke egenskaper det skal ha. Det kan stilles spørsmål til om prosjektet ikke stolte på leverandøren som følge av endret glidelåsmerke, eller om man selv var usikker på det utarbeidede kravdokumentet. Resultatet ble uansett til at balansen mellom kvalitet og tid i *trekant* ble forskjøvet, og prosjektet tapte seks måneder på denne hendelsen.

4.3 Avslutningsfasen

4.3.1 Kjøp av enkeltartikler

Årsaken til det største og fortsatt pågående tidsavviket ligger i beslutningen om å anskaffe enkeltartikler heller enn sett. Prosjektgruppen så i utgangspunktet ikke på avgjørelsen om å motta vernedraktene i enkeltartikler som kritisk for leveransen, og beslutningen ble tatt uten særlige diskusjoner i prosjektet (Respondent 3). Det kan også argumenteres for at soldater ikke kommer i standardiserte størrelser, som var bakgrunnen for tanken at den enkelte soldat skulle ta ut enkeltartikler i de størrelsene som passet vedkommende (Respondent 5).

Bakgrunnen for beslutningen om å anskaffe enkeltartikler er tilsvarende gjennomføringsstrategien ikke dårlig begrunnet. Vernehanskene ble produsert ved ulike geografiske lokasjoner som vernedrakten og vernebuksen. Respondent 5 trakk frem eksempelet ved at bukse og jakke ble produsert i Tyskland, mens hanskene ble levert fra Canada. Hanskene ble også brukt til rensedraktene, slik at forsendelse og pakking måtte gå til en tredje leverandør (Respondent 5). Dersom prosjektet skulle sendt hanskene til leverandøren i Tyskland for pakking i sett, ville både bygging av sett og frakt tilkommet som ekstra kostnader for prosjektet (Respondent 5). Basert på de strenge kostnadsføringene departementet hadde gitt prosjektet, ønsket man å få så mange drakter som mulig for pengene. Ved å spare kostnader i frakt og pakking, kunne det resultere i flere leverte drakter. Det kan basert på det overnevnte stilles spørsmål ved om prosjektet bevisst ila FLO merarbeid og kostnader knyttet til intern distribusjon i Forsvaret i beslutningsgrunnlaget, og at prosjektet ikke så hvor mye merarbeid disse besparelsene gav FLO.

Da vernedraktsartiklene ble levert til sentrallagrene for distribusjonen, forstod FLO omfanget av problemene. Enkeltartiklene som var frigitt FLO stemte ikke overens med krigsoppsettingsplanene¹³(KOP) til operative avdelinger, som er utgangspunktet for hvilken materiell brukere skal ha. Avdelinger i Forsvaret får ikke utdelt materiell som ikke er hjemlet i KOP, som initierte problematikken med å overføre materiellet til drift.

¹³ Krigsoppsettingsplan beskriver hvilke type materiell og personell en avdeling skal være oppsatt med til enhver tid. Komplette operative organisasjonsplaner brukes også om KOP, med tilsvarende betydning.

4.3.2 Overføring til drift

Problemene med enkeltartikler og hjemmel i KOP skapte ringvirkninger ved overføring av materiellet. Krigsoppsettingsplanene det var tatt utgangspunkt i ved innmelding av behov til prosjektet viste seg å være feil. FLO oppdaget at driftsenhetene (DIF) i Forsvaret hadde kopiert gamle krigsoppsettingsplaner (Respondent 2). Det viste seg blant annet at flere tildelinger var til avdelinger som var på vei til å bli, eller var blitt nedlagt (Respondent 2). Den andre feilen som ble oppdaget var at KOP er bygget på sett, og ikke på enkeltartikler. Dette gjorde at verndraktene måtte settes sammen i sett før de kunne distribueres videre.

Etter mottaket av et stort antall enkeltartikler til sentrallagre i FLO, ble pakkingen iverksatt. Arbeidet var omfattende, og ressursene hos FLO var ikke tilstrekkelig til å fysisk pakke draktene selv. Ferdigstilling av pakkingen ble på bakgrunn av pressede personellressurser utført av en gruppe skoleelever. Hensikten bak dette var å få sendt materiellet ut til brukere så raskt som mulig, da avdelinger ventet på materiellet (Respondent 2).

Kommunikasjonen mellom FMA og FLO oppleves ofte som dårlig og det er en kjent problemstilling i overføring til drift at det forekommer feil i stamdata (Respondent 2). Den generelle opplevelsen hos FLO er at det både mangler og er feil i data ved nyanskaffelser, som skaper problemer for videre distribusjon. I samtale med informant 2, som i en årrekke har jobbet med OTD i FMA, kommer det frem at det er tre hovedproblemer med å overføre materiell fra prosjekt til bruker. Gamle prosedyrer, manglende ressurser og manglende kompetanse i SAP¹⁴, hvor stamdata føres inn (Informant 2). Prosedyrene for OTD har vært tilnærmet like siden 2004. Før FMA ble utskilt og separert fra FLO, satt ofte prosjektlederen i nærheten av den som hadde materiellansvaret for brukeren. Når anskaffelsesmyndigheten kunne være i tett dialog med brukeren, var det ikke nødvendigvis like kritisk om alt av dokumenter og lister var oppdatert og korrekt. Bakgrunnen for dette var at prosjektet og bruker hadde samme materiellregnskap før utskillelsen, noe som gjorde at endringer og tilpasninger var lettere ved overføring (Informant 2).

I forhold til mangler ved kompetanse og mangelfull føring av stamdata så FLO konsekvensene av dette ved pakking av sett. I tillegg til den fysiske byggingen av settene måtte FLO sette sammen draktene i SAP. Dårlige stamdata i datasystemet kan blant annet resultere i at det ikke skilles på forskjellige varianter av materiellet, som for eksempel draktstørrelser. Dette kompliserte sammensettingen av enkeltartikler ytterligere.

¹⁴ Modulbasert styringssystem Forsvaret benytter til innkjøp, logistikk mm.

Det er derimot ikke gitt at stamdata alene var årsaken til problemene med å få satt sammen vernedraktsett. For det første kan enkelte drakter ha blitt utlevert som enkeltartikler før FLO mottok dem for distribusjon. Oversikten over hvem som har mottatt drakter før distribusjon er ukjent for FLO, og stamdataproblematikken gjør at det kan være utleverte vernedrakter i Forsvaret som ingen har registrert og overført i SAP. Etter at beslutningen om å pakke sett som inneholdt forhåndsbestemte størrelser ble tatt, fant en også ut at det var enkelte vernedraktstørrelser man hadde flere av enn andre (Respondent 2). Årsakene til dette kan ha vært behovet for vernedrakter til personell i internasjonale operasjoner. Prosjektet besluttet å lagre en stor del av vernedraktsartiklene på et tollfritt lager av beredskaps- og kostnadsgrunner. Vernedrakter til bruk utenlands ble hentet fra dette lageret for å slippe momskostnader. Med manglende styring på utlevering av draktene, kan dette være en mulig feilkilde til manglende størrelser.

I Sjøforsvaret har en måtte benytte SART¹⁵ for å få utlevert vernedrakter tidsnok til avdelinger som skal i internasjonale operasjoner (Respondent 4). Hvorvidt det er plukket størrelser tilpasset den enkelte soldat ved utlevering av drakter til avdelingene, eller om det er plukket ut ferdigpakkede sett, er ukjent for oppgaveforfatteren. Dette kan også ha påvirket størrelsesproblematikken.

Til sist må det nevnes at ansvaret med å overføre materiellet til operative avdelinger ikke er en del av prosjektets arbeid. Prosjektets oppdrag er å levere drakter til bruker, som er Forsvaret. FLO er organisatorisk underlagt Forsvaret, slik at avdelingen per definisjon kan ansees som en bruker selv om FLO skal stå for distribusjon til operative avdelinger. Det kan derfor argumenteres for at forsinkelsene med distribusjon og fordeling ikke kan medregnes i resultatmålene prosjektet skulle svare til iht. GO. P9517 har anskaffet tilfredsstillende beskyttelsesmaterieell, og riktig antall drakter ble levert mai 2016. Til tross for dette kan det gjennom denne oppgaven argumenteres at prosjektets beslutninger i forprosjektet har hatt en svært stor innvirkning på problemene FLO sitter igjen med per 2018, da prosjektet ble terminert.

¹⁵ Status, avvik, risiko og tiltak. En rapport som sendes fra bruker oppover i systemet til beslutningstakere for å melde tilbake på konkretiserte mangler med de konsekvensene som følger av manglene.

4.3.3 Distribusjonsstopp

Prosjektet startet arbeidet med KD og FL fra 2007. GO kom i 2011, og brukere i mange avdelinger venter fortsatt på utleveringer av vernedrakter i 2020. FOH beordret sommeren 2019 stopp i utlevering av vernedrakter på ubestemt tid, inntil Forsvaret fikk kontroll på beholdning og lokalisering av vernedraktene.

Ut fra innmeldte behov fra brukere og fordelingsplanene utarbeidet i løpet av prosjektet, skulle antallet drakter bestilt gjennom prosjektet være mer enn tilstrekkelig. Faktisk med en relativt stor buffer, både av skarpe- og øvingsdrakter (Respondent 4).

Hvorfor det ser ut til å mangle drakter nå er usikkert. Respondentene kom i intervjuene med forskjellig synspunkt hvor enkelte mente det var mer enn nok drakter, mens andre mente det på langt nær var nok til alle brukerne. Det skal sies at prosjektet startet i 2007, og ferdigstilte behovslistene for Forsvaret innen FL var ferdig i 2011. Forsvaret har siden den gang vært gjennom store organisatoriske endringer, noe prosjektorganisasjonen i P9517 ikke nødvendigvis kunne forutsett. FOH tok beslutningen om stopp i distribusjon på grunn av innmeldte mottak og behov av vernedrakter fra brukere i hele Forsvaret, noe som er en indikasjon på at det har vært mangler i prosessen.

5 Konklusjon

Denne oppgaven har sett på hvorfor P9517 «Soldatutrustning - Anskaffelse av nye CBRN verne-
nedrakter til Forsvaret» ikke leverte i forhold til resultatmålet tid. Prosjekt 9517 skulle ut fra
gjennomføringsoppdraget fullføres innen utgangen av 2014. Så sent som i april 2020 er det
fortsatt mangler av vernedrakter hos flere brukere i Forsvaret. Oppgaven har belyst en rekke
utfordringer i gjennomføringen av P9517, og sett på hvilke konsekvenser disse har hatt for
leveransen fra prosjektet.

Det er flere og sammensatte faktorer som har resultert i at brukere enda ikke har mottatt verne-
drakter. Beslutninger som ble tatt tidlig i prosjektet kan ha fått store konsekvenser for prosjek-
tets resultatmål, da spesielt hva gjelder tid. Disse avgjørelsene ble tatt med manglende prosjekt-
kompetanse i forprosjektet, og har skapt ringvirkninger gjennom de resterende prosessene i
prosjektet. Dette har medført mangler, merarbeid og usikkerhet rundt blant annet pakking, dis-
tribusjon og beholdning av vernedrakter. De sistnevnte faktorene er ikke noe prosjektet selv
håndterer, men overfører til brukerorganisasjonen.

Hovedfunnene er at problemene forekom som en konsekvens av et uheldig resultat av gjen-
nomføringsstrategien og beslutningen om å bestille enkeltartikler. Manglende vurderinger og
uriktige krigsoppsettingsplaner vanskeliggjorde sammensetting og distribuering av vernedrak-
tene, som er den kritiske sammenhengen som har gjort at prosjektet ikke leverte i henhold til
resultatkravet *tid*. Uavhengig om en vurderer prosjektet som avsluttet når de operative avde-
lingene har vernedrakter tilgjengelig, eller om man anser prosjektet som avsluttet etter leveran-
sen til FLO, er konklusjonen av oppgaven den samme. Prosjektet er terminert og har beskrevet
i termineringsrapporten en forsinkelse på 33 måneder, som uavhengig av det overnevnte kan
regnes som en betydelig forsinkelse.

5.1 Anbefalinger

Det vil alltid være elementer ved prosjekt og anskaffelser en ikke har kontroll over. Oppgavens funn viser til begrensede mengder data, og det anbefales videre forskning på hvilke tiltak en kan iverksette for å hindre at tilsvarende problemer oppgaven beskriver skjer i fremtidige prosjektprosesser.

FMA holder nå på med innkjøringsprosessen av et nytt samhandlingsverktøy for prosjektledelse kalt Forsvarssektorens Investeringsdatabase (FID). Denne skal samle erfaringer og prosjektverktøy i en felles database, i tillegg til å gjennomføre prosjektarbeid gjennom en felles samordnet plattform. Flere av oppgavens funn viser til problemer som kan antas at FID hindrer, og det ville således vært svært interessant å se om denne oppgavens funn gjøres gjeldene også i fremtiden ved bruk av databasen.

6 Kildeliste

6.1 Bøker:

Andersen, E., Grude, K. & Haug, T. (2016). *Målrettet prosjektstyring* (utg. 7). Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, D. I., (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (2.utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Karlsen, J. T., (2018). *Prosjektledelse* (Utg. 4). Oslo: Universitetsforlaget

6.2 Rapporter/dokumenter:

Forsvarsdepartementet. (2012). *Fremskaffelsesløsning (FL) for prosjekt 9517*.

Forsvarsdepartementet. (2019a). *Proposisjon til Stortinget*. (Prop. 1 S (2019-2020)). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/content-tassets/a4a8f2df124a47dabf1fc649fec3522/no/pdfs/prp201920200001_fdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a4a8f2df124a47dabf1fc649fec3522/no/pdfs/prp201920200001_fdddpdfs.pdf)

Forsvarsdepartementet. (2019b). *Retningslinjer for Investeringer i forsvarssektoren*. Hentet fra <https://forsvaret.no/prinsix/ForsvaretDocuments/Retningslinjer-forsvarssektoren-2020.pdf>

Forsvarsmateriell. (2018). *Termineringsrapport P9515*.

6.3 Nettsteder:

Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=anskaffelsesloven>

Braut, G. S., (2019, 29. mai). Bias i forskning. Hentet fra https://snl.no/bias_i_forskning

Forsvaret. (u.å.). PRINSIX. Hentet 28. februar2020 fra <https://forsvaret.no/Prinsix>

Gundersen, D. & Halbro, L. (2018). *Kvalitet*. Store Norske Leksikon. Hentet fra <https://snl.no/kvalitet>

Metier. (2020a). Organisering. Hentet fra <https://mymetier.net/learningportal/portal2/#/course/186795/lesson/186484>

Metier. (2020b). Rammeverket i PRINSIX. Hentet fra <https://mymetier.net/learningportal/portal2/#/portal/elearning/11647809>

Metier. (2020c). Styring av prosjekter i Forsvarssektoren. Hentet fra <https://mymetier.net/learningportal/portal2/#/portal/elearning/11647809>

Metier. (2020d). Tidsplan. Hentet fra <https://mymetier.net/learningportal/portal2/#/course/189915/lesson/189804>

Metier. (2020e). Tidsplanlegging. Hentet fra <https://mymetier.net/learningportal/portal2/#/course/186795/lesson/186594>

Metier. (2020f). Trekanten. Hentet fra <https://mymetier.net/learningportal/portal2/#/course/189915/lesson/189782>

6.4 Intervju:

Respondent 1 (2020). Intervju i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, intervjuer)

Respondent 2 (2020). Intervju i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, intervjuer)

Respondent 3 (2020). Intervju i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, intervjuer)

Respondent 4 (2020). Intervju i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, intervjuer)

Respondent 5 (2020). Intervju i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, Intervjuer)

6.5 Informanter:

Andresen, P. E., (2020). Samtale i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, intervjuer)

Storesund, J. I., (2020). Samtale i forbindelse med bacheloroppgave. (Kandidat 305001, intervjuer)

7 Vedlegg

7.1 Vedlegg A – Dokumentasjon på mangler

Vedlegg A er gradert, og derfor tilsendt veileder og sensor på FisBasis.

7.2 Vedlegg B – Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsspørsmål.

Vedlegg B er vedlagt som eksternt dokument da dette er et formelt skriv utsendt av Forsvarets Høgskole i PDF-format. Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD) er ikke vedlagt som eget skriv, da NSD-godkjenning er en forutsetning for å få tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsspørsmål som her er vedlagt.

7.3 Vedlegg C - Intervjuguide

Intervjuet vil gjennomføres med middels struktureringsgrad, og gi respondenten mulighet til å si det vedkommende ønsker. Da jeg ikke har innsikt i hva som kan ha forårsaket problemene i prosjektgjennomføringen vil jeg følge opp tema og påstander som virker interessante om dette fremkommer av intervjuet.

Formaliteter

Innledningsvis formidles det til respondent at opplysningene som fremkommer av intervjuet vil anonymiseres i oppgaven. Godkjenning til å benytte opplysninger som er delt kan på ethvert tidspunkt kalles tilbake av respondenten per e-post eller telefon. Jeg vil opplyse om at det tas lydopptak av samtalen, kun til hjelp for undersøkerens hukommelse og strukturering. All innsamlet informasjon vil oppbevares på kryptert harddisk, og slettes etter at oppgaven er sensurert. Intervjuet vil ha en varighet på ca. 60 minutter, hvor ønsket er at respondenten beskriver sine opplevelser av prosjektprosessen. Dersom forhåndsvalgte temaer ikke nevnes, kommer jeg til å føre samtalen innom disse.

Tema

Det vil være aktuelt å diskutere tema omhandlende gradert informasjon, som grunnet oppgavens graderingsnivå ikke kan nedfelles i denne veiledningen.

- Respondentens rolle i prosjektet, og opplevelsen av denne
- Respondentens opplevelse av prosjektgjennomføringen generelt.
- Respondentens opplevelse av prosjektkompetanse i prosjektorganisasjonen
- Respondentens opplevelse av roller, ansvar og myndighet i prosjektorganisasjonen
- Respondentens opplevelse av prosjektets oppnåelse av resultatmålene tid, kostnad og kvalitet
 - Opplevelsen av årsakene til at prosjektet er langt på overtid
 - Opplevelse av årsaker til at prosjektet er terminert når det fortsatt er mangler i Forsvaret?
- Respondentens opplevelse av fasen "overføring til drift" i dybden
 - Opplevelse av overlevering av materiell fra prosjektorganisasjon til logistikkavdelingen i Forsvaret.
- Forutsatt at respondenten har vært delaktig i flere andre prosjekter, er det noe som skiller seg ut ved P9517
- Tilleggsopplysninger respondenten ønsker å belyse